

地方議会議員年金制度に関する研究会報告書の概要

平成21年2月

この概要は、「地方議会議員年金制度に関する研究会報告書」の内容に基づいて、都道府県、市及び町村の議会議員共済会において作成したものである。

都道府県議会議員共済会
市議会議員共済会
町村議会議員共済会

地方議会議員年金制度に関する研究会報告の概要

はじめに

地方議会議員の年金制度は、旧地方議会議員互助年金法に基づく任意加入の互助年金として昭和36年7月に発足し、翌37年12月に地方公務員共済組合法（現地方公務員等共済組合法）に基づく強制加入の年金制度に移行し、その後、制度の充実が図られてきた。

しかし、都道府県議会議員共済会、市議会議員共済会及び町村議会議員共済会（以下、「共済会」という。）の年金財政は、条例定数の削減や市町村合併の進展に伴う議員数の減少、高齢化に伴う受給期間の延びや運用利回りの低下などにより極めて厳しい状況となった。

このため、平成14年には会員負担を引上げ、給付水準を制度創設以来始めて引き下げるなどの見直しが行われたが、14年改正当時、市町村合併の進捗についての確たる見込みを立てることが困難であったことから、市町村合併の影響への対応については改正に盛り込まれなかった。

平成18年には、その後の市町村合併の影響を見込んだ上で、会員並びに地方公共団体の負担の引上げ、既裁定者を含む給付水準の引下げ、市議会議員共済会及び町村議会議員共済会（以下、「市・町村議会議員共済会」という。）の財政単位の一元化などの見直しが行われた。

しかしながら、市町村合併が大規模かつ急速に進展したこと、行政改革に連動した議員定数・議員報酬の削減が積極的に行われたことにより、市・町村議会議員共済会の年金財政が予想を上回って急速に悪化し、年金等の給付に大きな支障が生じることが見込まれるに至った。

また、都道府県議会議員共済会においても、行政改革に連動して予想外の会員数の減少があったことから、財政改善のための対応策を講じる必要が生じた。

このような状況を踏まえ、共済会においては、地方議会議員年金制度における給付と負担、公費負担等の在り方等について検討するため、平成20年7月、学識経験者、共済会及び総務省の関係者を構成員とする「地方議会議員年金制度に関する研究会」を設置した。

第1 地方議会議員の年金制度の性格

地方議会議員年金制度は互助の精神に則り、退職もしくは死亡した議員又はその遺族に対し年金又は一時金を支給する制度である。

その性格は、①地方議会議員に強制適用される、②給付内容が法定されている、③給付に要する費用について地方公共団体もその一部を負担する、④雑所得として課税されるが、公的年金等控除の対象となる点において私的契約に基づく個人年金とは異なっている。

一方で、①地方議会議員の在職期間と他の被用者年金制度の適用を受ける期間が通算されない、②地方議会議員年金制度と他の被用者年金制度との重複適用が認められるという点で社会保険制度の一環としての公的年金制度とは異なる性質を有しており、いわば「法律に基づく公的な互助年金制度」とでも位置づけられるべきものと考えられる。

第2 共済会の議員年金財政の現状

1 共済会の議員年金財政の状況

地方議会議員年金の財政は、急速な市町村合併の進展や行政改革等に伴う予想を上回る会員数の減少等の影響により、財政状況の悪化が進行し、給付に支障が生じることが予想される状況にある。

(1) 単年度収支

都道府県議会議員共済会と町村議会議員共済会は平成7年度から、市議会議員共済会は平成11年度から赤字となっている。特に、市町村合併が本格化する前の平成10年度に13億円であった市・町村議会議員共済会の赤字が、合併の進展に伴って急増し、平成19年度には184億円となり、都道府県議会議員共済会においても7億円の赤字となっている。

表1 各共済会の収支状況

(単位：億円)

| 年度 | 都道府県議会議員共済会 | | | 市・町村議会議員共済会 | | |
|----|-------------|----|-----|-------------|-----|------|
| | 収入 | 支出 | 差 | 収入 | 支出 | 差 |
| 10 | 47 | 47 | 0 | 504 | 517 | -13 |
| 13 | 49 | 53 | -4 | 495 | 601 | -106 |
| 15 | 54 | 64 | -10 | 549 | 695 | -146 |
| 17 | 51 | 57 | -6 | 496 | 712 | -216 |
| 19 | 54 | 61 | -7 | 524 | 708 | -184 |

(注)市・町村議会議員共済会の収入・支出ともに移換金、財政調整拠出金を含まない。

(2) 成熟度

平成19年度には都道府県議会議員共済会が77.3%、市議会議員共済会が181.0%、

町村議会議員共済会が142.4%となっており、遺族年金受給者を含めると現役会員1人が1人から3人の受給者を支えていることになる。

表2 各共済会の成熟度の状況

| | 平成11年度 | 平成15年度 | 平成19年度 |
|-------------|---------------|---------------|----------------|
| 都道府県議会議員共済会 | 65.8%(113.5%) | 71.9%(123.3%) | 77.3%(131.6%) |
| 市議会議員共済会 | 89.0%(143.4%) | 96.0%(156.4%) | 181.0%(286.1%) |
| 町村議会議員共済会 | 93.4%(142.7%) | 98.4%(155.6%) | 142.4%(226.7%) |

(注) ()内は遺族年金を含めた成熟度

成熟度の上昇は、市町村合併の進展と行政改革に連動した会員数の減少が主要な要因であり、市町村合併が急速に進展した16年度以降急上昇している。また、4年毎の統一地方選挙において大量の退職者が出て、年金受給者に移行することも成熟度を高める要因となっている。

(3) 積立金

平成19年度末の積立金残高は、都道府県議会議員共済会が106億円、市議会議員共済会が447億円、町村議会議員共済会が63億円となっており、給付費用を何年分賄えるかを示す「積立金比率」は、平成19年度では都道府県議会議員共済会が1.86、市議会議員共済会が1.09、町村議会議員共済会が0.26となっている。

特に、市町村合併等に伴う予想を上回る会員数の減少等の影響により、市・町村議会議員共済会の積立金が大幅に減少し、一定の仮定の下に機械的に行った試算によれば、平成23年度には積立金の枯渇が見込まれる状況に立ち至った。

表3 平成19年度における積立金の状況

| | 都道府県 | 市 | 町村 |
|-------------|--------|--------|---------------|
| 積立金残高(億円) | 106 | 447 | 63 |
| 積立金比率 | 1.86 | 1.09 | 0.26 |
| 市・町村議会議員共済会 | 平成10年度 | 平成19年度 | 増減 |
| 積立金残高(億円) | 1,913 | 510 | -1,403 (-73%) |

行政改革に連動した予想外の会員減少があった都道府県議会議員共済会においても、現行制度を維持した場合、同様の試算によれば、平成34年度に積立金が枯渇することが見込まれる。

2 議員年金財政の悪化要因

市・町村議会議員共済会の年金財政が急激に悪化した最大の要因は、市町村合併が大規模かつ急速に進展したことに伴い、会員数が予想を上回って激減したことによる収入の大幅な減少や、年金受給者数が増加したことによる支出の増加が挙げられる。

また、大規模な市町村合併と同時並行的に、行政改革に連動した議員定数・議員報酬の削減が積極的に行われたことも、収入が減少したことの要因と考えられる。

表4 市・町村議会議員共済会の会員数、受給者数

| | 平成11年3月末 | 平成20年3月末 | 増減 |
|-----------|----------|----------|----------------|
| 市区町村数 | 3,255 | 1,816 | -1,439 (-44%) |
| 会員数(人) | 60,004 | 35,819 | -24,185 (-40%) |
| 年金受給者数(人) | 79,232 | 94,357 | 15,125 (19%) |

| | 平成10年度 | 平成19年度 | 増減 |
|------------|--------|--------|-----------|
| 年金給付総額(億円) | 499 | 652 | 153 (31%) |

表5 都道府県議会議員共済会の会員数

| | 平成11年3月末 | 平成20年3月末 | 増減 |
|--------|----------|----------|-------------|
| 会員数(人) | 2,807 | 2,765 | -42 (-1.5%) |

第3 共済会の議員年金財政の長期的安定のための対応策

地方議会議員年金制度を長期的かつ安定的に維持していくためには、年金財政の悪化が著しい市・町村議会議員共済会の収支を早急に改善することが必要である。

年金財政の改善に当たっては、第一義的には会員の掛金、特別掛金により賄うことが望ましいことは言うまでもないが、地方議会議員年金制度における掛金率、特別掛金率が、他の公的年金制度に比べて既に相当程度高くなっており、会員の負担感も大きいことを考えれば、会員の負担のみを大幅に引き上げて対応することは現実的ではない。

また、大規模かつ急速に進展した市町村合併に伴い議員年金財政が悪化したことも考慮して負担の在り方を考える必要がある。

当研究会は、地方議会議員年金制度を将来においても安定した給付が可能となるようにしていくため、収入面と給付面、現役会員と既裁定者、会員負担と公費負担など、各々のバランスに十分配慮した対応策について、様々な角度から検討し、その方向性を取りまとめることとした。

なお、都道府県議会議員、市議会議員、町村議会議員の区分により基本的な制度設計に相違を設けることは適当ではないが、運営実態に応じて、都道府県議会議員共済会と市・町村議会議員共済会の財政状況等の相違を考慮した対応策を検討する。特に、市・町村議会議員共済会にあっては、前回改正において十分に予想し得なかった市町村合併の激しい影響に十分配慮した対応策を講じる必要がある。

1 収入面からとりうる対応策

(1) 掛金率、特別掛金率の見直し

議員年金財政の厳しい状況を考えれば、一定程度の引上げを検討する必要があるが、見直しに当たっては、会員が将来受給すると見込まれる年金給付の総額と、受給までに支払う掛金、特別掛金の総額との均衡を考慮する必要がある。

(2) 負担金率の見直し

議員年金財政の厳しい状況を考えると、相当の自助努力をしても財政収支の好転が見込まれない場合には、一定程度の負担金率の引上げを検討する必要があるが、負担金率の引上げに当たっては、地方財政の極めて厳しい状況を踏まえ、掛金率の引上げ、給付水準の引下げ等会員及び年金受給者の可能な限りの自助努力を前提として、国民の理解を得る努力が必要である。

特別掛金についても相当する公費負担の導入を検討する必要がある。

(3) 市町村合併の影響に対する激変緩和措置の負担金率の見直し

市町村合併による影響については、平成18年改正では市・町村議会議員共済会の財政状況に配慮した激変緩和措置が講じられたところであるが、影響が予想を上回ったため、結果として、激変緩和措置が不十分なものとなっている。国策として進められた市町村合併に身をもって協力したとの市町村議会議員の強い思いを受けとめ、現行の激変緩和措置の更なる強化を検討する必要がある。

激変緩和の追加的措置を講じるに当たっては、平成11年以降の市町村合併・行政改革による財政負担軽減額が、議員報酬手当額のみでも年間約1,100億円と試算されることにも配慮すべきである。

また、激変緩和措置は通常の負担金率とは性格を異にするものであることから、その引上げの結果、一時的に全体の公費負担割合が50%を超えることも含めて検討すべきである。

地方財政の極めて厳しい状況の中、追加的措置を講じるに当たっては、会員及び年金受給者の可能な限りの自助努力を前提として、国民の理解を得る努力が必要である。

2 給付面から取りうる対応策

(1) 年金給付水準の見直し

議員年金財政の厳しい状況を考えれば、更なる引下げについて検討する必要があるが、見直しに当たっては、会員が将来受給すると見込まれる年金給付の総額と、受給までに支払う掛金、特別掛金の総額との均衡を考慮する必要がある。

(2) 既裁定者の取扱い

議員年金財政の厳しい状況を考えれば、既裁定者の給付水準の更なる引下げの検討は避けられない。

また、平成14年及び18年の改正により、現役会員と既裁定者の年金給付水準の格差が大きくなっていることから、その均衡に配慮した検討が必要である。

ただし、既裁定年金の引下げは、憲法が保障する財産権の制限に当たることから、法制面で十分な検討を行うとともに、他の対応策を限界までとった上で行うことが必要である。

(3) 退職年金受給資格の見直し

年金受給資格要件の延長については、延長した場合の年金財政への影響、地方議会議員の多選の問題等を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

(4) 遺族年金の見直し

議員年金財政の厳しい状況を考えれば、従前の改正時に既裁定であるため退職年金と連動して引き下げられていない遺族年金について、引下げを検討する必要がある。

また、転給制度については、被用者年金一元化に伴い地方公務員共済年金においても廃止されることから、見直しを検討する必要がある。

(5) 一時金の見直し

年金の給付水準の引下げとの均衡を図る観点から、年金の給付水準を更に引き下げるとすれば、一時金の給付水準の引下げを検討する必要がある。

この場合、3年以上4年以下の在職期間の場合の支給率が50%を切っていること等から、年金とは異なる引下げ率について検討する必要がある。

(6) 高額所得者に対する退職年金の一部支給停止の見直し

平成14年及び18年の改正では年金給付水準の引下げに連動して支給停止基準額も引き下げられており、この措置の取扱いについて検討する必要がある。

(7) 退職年金の支給開始年齢の見直し

議員年金財政の厳しい状況を考えると、退職年金の支給開始年齢の引上げについて検討する必要がある。

ただし、既裁定年金の見直しであり、財産権の制限に当たることから、法制面で十分な検討が必要である。

(8) 被用者年金との重複期間を有する場合の退職年金の控除割合の見直し

掛金率や負担金率の見直しに伴い、重複期間に係る控除割合について見直しを検討する必要がある。

3 その他の対応策

地方議会議員共済会の組織の統合

市町村合併の急速な進展に伴い、短期間に、多くの会員や受給者が、町村議会議員共済会から市議会議員共済会に移行し、両共済会が別々の運営を行ってきた制度の前提が大きく変化したことから、平成18年の改正により、市・町村議会議員共済会は財政単位が一元化されたところであり、更に、事務の効率化の観点から、市・町村議会議員共済会の組織統合の可能性を検討する必要がある。

検討に当たっては、各共済会と各議長会の組織との関係、給付システムの統合等の組織運営上の課題についても対応する必要がある。

また、都道府県議会議員共済会についても、事務の効率化の観点から、組織の在り方について検討する必要がある。

第4 その他の検討事項

1 旧国会議員互助年金との比較

旧国会議員互助年金は、国会法第36条の規定に基づく退職金としての基本的性格を有していたのに対し、地方議会議員年金は、旧地方議会議員互助年金の議員及びその遺族の生活の安定に資するという制度の趣旨を引き継いでおり、また、制度創設の当初には掛金のみで運営されていた互助年金であることから制度の性格が異なっている。

運営方式については、旧国会議員互助年金は、原則として国庫負担の恩給方式により国が直接給付を行っていたのに対し、地方議会議員年金は、現役議員に係る掛金と負担金で受給者を支える社会保険方式により共済会が運営している。

実態面においても、国費・公費負担率は旧国会議員互助年金が約7割であったのに対し地方議会議員年金は約4割であること、平均年金額が旧国会議員互助年金が443万円(平成17年度)であったのに対し地方議会議員年金は102万円(平成17年度)であることなどの違いがある。

旧国会議員互助年金と地方議会議員年金の在り方を、同列に論じることはできない。

2 仮に制度を廃止とした場合の問題点

旧国会議員互助年金は恩給方式であったため、納付金収入が無い場合は国費で給付を行うこととなるが、地方議会議員年金の場合は、互助年金的な性格から一義的には掛金によって賄うこととされているため、掛金収入の無い場合は想定されていない。

このため、制度を廃止とした場合、①給付に要する費用を誰が負担するか不明であること、②仮に公費で負担とした場合、公費負担が大幅に増加すること、③会員がいないため、どの地方公共団体が負担するか不明であることなどの問題点がある。

なお、共済会の試算によれば、地方議会議員年金制度を廃止した場合に必要な財政負担総額は平成22年度末価格で約1兆3千億円と見込まれる。

地方議会議員年金制度の廃止を検討するとしても、これらの問題点を解決することが必要である。

おわりに

地方分権が進み、住民自治の充実の必要性が指摘されている中で、多様な民意を吸収し、その集約化を図っていく議会の役割と責任はますます重要になっている。

このような地方議会の役割の増大を反映して、議員の活動は、単に議会の会議出席だけではなく、日常的に住民と広く接し、その意向を汲み取り、新たな施策に結びつけていく活動等が要請されており、多くの時間を必要とするのが実態である。このため、地方議会議員の中には専門化する者が増加しており、今後ますます専門化の傾向は強まるものと予測される。したがって、地方議会議員が在職中に安心して議員活動に専念するためには、退職後の生活の安定のための制度が不可欠である。また、このことは、ひいては地方議会における多様な人材の確保にも寄与するものと考えられる。

地方議会議員の重要な職責と身分の特殊性を考慮して設けられた地方議会議員年金は、制度創設から半世紀近くが経過し、制度として定着しているが、共済会を取り巻く環境は年々厳しくなっている。とりわけ市・町村議会議員共済会の議員年金財政は危機的状況に陥っていることから、早急に対応策を講じ、長期にわたり安定的な年金給付の確保された議員年金制度を確立していくことが肝要である。

当研究会としては、このような見地から給付と負担及び公費負担等の在り方について検討し、その対応策の方向性について取りまとめたものである。

これらの対応策は、会員及び年金受給者にとって大きな痛みを伴うものではあるが、現行の制度のままでは、地方議会議員年金制度の維持は困難である。

国においては、提案した内容について様々な角度から検討され、早期にその対応策を具体化されることを切に望むものである。

